

令和6年度答申第34号  
令和6年9月20日

諮問番号 令和6年度諮問第37号（令和6年8月28日諮問）  
審査庁 国土交通大臣  
事件名 河川区域内の土地の占用不許可処分等に関する件

## 答 申 書

審査請求人Xからの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

## 結 論

本件審査請求は棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

## 理 由

### 第1 事案の概要

本件は、審査請求人X（以下「審査請求人」という。）が、A地方整備局長（以下「処分庁」という。）に対し、一級河川の河川区域内の土地を住居用及び農耕用に使用するため、河川法（昭和39年法律第167号）24条に規定する土地の占用の許可の申請及び同法26条1項に規定する工作物の新築等の許可の申請（以下「本件各許可申請」という。）をしたところ、処分庁が、これらをいずれも不許可とする処分（以下「本件各不許可処分」という。）をしたことから、審査請求人がこれらを不服として審査請求をした事案である。

#### 1 関係する法令等の定め

##### (1) 河川法

##### ア 定義

(イ) 河川法3条1項は、この法律において「河川」とは、一級河川及び二級河川をいうと規定している。

(ロ) 河川法4条1項は、この法律において「一級河川」とは、国土保全上

又は国民経済上特に重要な水系で政令で指定したものに係る河川で国土交通大臣が指定したものをいうと規定している。

これを受けて、河川法第四条第一項の水系を指定する政令（昭和40年政令第43号）のa号には、同項の水系として、「B川水系」が掲げられている。

(ウ) 河川法6条1項は、この法律において「河川区域」とは、次の各号に掲げる区域をいうと規定している。

① 河川の流水が継続して存する土地及び地形、草木の生茂の状況その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地（河岸の土地を含み、洪水その他異常な天然現象により一時的に当該状況を呈している土地を除く。）の区域（1号）

② 河川管理施設の敷地である土地の区域（2号）

③ 堤外の土地（政令で定めるこれに類する土地及び政令で定める遊水地を含む。）の区域のうち、上記①に掲げる区域と一体として管理を行う必要があるものとして河川管理者が指定した区域（3号）

(エ) 河川法7条は、この法律において「河川管理者」とは、同法9条又は10条の規定により河川を管理する者をいうと規定している。

(オ) 河川法9条1項は、一級河川の管理は国土交通大臣が行うと規定し、同条2項は、国土交通大臣が指定する区間（以下「指定区間」という。）内の一級河川に係る国土交通大臣の権限に属する事務の一部は、政令で定めるところにより、当該一級河川の部分の存する都道府県を統括する都道府県知事が行うこととすることができる」と規定している。

これを受けて、河川法施行令（昭和40年政令第14号）2条1項は、河川法9条2項の規定により、指定区間内の一級河川について、都道府県知事が行うこととされる管理は、同項各号に掲げるもの以外のものとする」と規定しているところ、同項各号には、同法24条及び26条1項の規定による権限を行うこと（河川法施行規則（昭和40年建設省令第7号）37条の2に規定する特定水利使用に関するものを除く。）は掲げられていない。

そして、昭和40年建設省告示第901号（以下「本件告示」という。）は、河川法9条2項の規定により、一級河川の区間のうち、別表1から別表15までに掲げる河川の区間（以下「国の直轄区間」という。）外の区間を指定区間として指定すると定めているところ、別表b

(B川水系)には、B川についての国の直轄区間が掲げられている。

イ 河川区域内の土地の占用の許可

河川法24条は、河川区域内の土地（河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地を除く。）を占用しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならないと規定している。

ウ 河川区域内の土地における工作物の新築等の許可

河川法26条1項は、河川区域内の土地において工作物を新築し、改築し、又は除却しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならないと規定している。

エ 権限の委任

河川法98条は、この法律に規定する国土交通大臣の権限は、政令で定めるところにより、その一部を地方整備局長又は北海道開発局長に委任することができることと規定している。

これを受けて、河川法施行令53条1項は、河川法及びこの政令に規定する河川管理者である国土交通大臣の権限のうち、同項各号に掲げるもの以外のものは、地方整備局長及び北海道開発局長に委任すると規定しているところ、同項各号には、同法24条及び26条1項の規定による権限（河川法施行規則37条の2に規定する特定水利使用に関するものを除く。）は掲げられていない。

(2) 平成11年8月5日付け建設省河政発第67号建設事務次官通達「河川敷地の占用許可について」の別紙「河川敷地占用許可準則」（以下「本件準則」という。）

本件準則は、河川法24条に規定する河川区域内の土地の占用の許可について、次のとおり規定している。

ア 目的（第1）

本件準則は、河川が公共用物であることに鑑み、治水、利水及び環境に係る本来の機能が総合的かつ十分に維持され、良好な環境の保全と適正な利用が図られるよう、河川敷地の占用の許可に係る基準等を定め、地域の意向を踏まえつつ適正な河川管理を推進することを目的とする。

イ 定義（第2）

(ア) 本件準則において「河川敷地」とは、河川法6条1項の河川区域内の土地（河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地を除

く。)をいう(1項)。

(イ) 本件準則において「占用の許可」とは、河川法24条の許可をいう(2項)。

(ウ) 本件準則において「占用施設」とは、占用の許可の目的である施設をいう(3項)。

#### ウ 占用許可の基本方針(第5)

河川敷地の占用は、第6に規定する占用主体がその事業又は活動に必要な第7の1項に規定する占用施設について許可申請した場合で、第8から第11までの基準に該当し、かつ、河川敷地の適正な利用に資すると認められるときに、許可をすることができるものとする(1項)。

#### エ 占用主体(第6)

占用の許可を受けることのできる者(占用主体)は、次の各号に規定するものとする。ただし、第7の1項7号に規定する占用施設を設置することが必要やむを得ないと認められる住民、事業者等及び同項8号に規定する占用施設を設置することが必要やむを得ないと認められる非営利の愛好者団体等も、それぞれ当該占用施設について占用の許可を受けることができるものとする。

(ア) 国又は地方公共団体(1号)

(イ) 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構、独立行政法人都市再生機構、地方公社等の特別な法律に基づき設立された法人(2号)

(ウ) 鉄道事業者、水上公共交通を担う旅客航路事業者、ガス事業者、水道事業者、電気事業者、電気通信事業者その他の国又は地方公共団体の許認可等を受けて公益性のある事業又は活動を行う者(3号)

(エ) 水防団体、公益法人その他これらに準ずる者(4号)

(オ) 都市計画法(昭和43年法律第100号)4条7項に規定する市街地開発事業者を行う者又は当該事業と一体となって行う関連事業に係る施設の整備を行う者(5号)

(カ) 河川管理者、地方公共団体等で構成する河川水面の利用調整に関する協議会等において、河川水面の利用の向上及び適正化に資すると認められた船舶係留施設等の整備を行う者(6号)

#### オ 占用施設(第7)

占用施設は、次の各号に規定する施設とする(1項)。

(ア) 河川敷地そのものを地域住民の福利厚生のために利用する施設(1号)。

例えば、「公園、緑地又は広場」がこれに該当する。)

(イ) 公共性又は公益性のある事業又は活動のために河川敷地を利用する施設(2号。例えば、「道路又は鉄道の橋梁又はトンネル」がこれに該当する。)

(ウ) 地域防災活動に必要な施設(3号。例えば、「防災用等ヘリコプター離発着場又は待機施設」がこれに該当する。)

(エ) 河川空間を活用したまちづくり又は地域づくりに資する施設(4号。「遊歩道、階段、便所、休憩所、ベンチ、水飲み場、花壇等の親水施設」がこれに該当する。)

(オ) 河川に関する教育及び学習又は環境意識の啓発のために必要な施設(5号。例えば、「河川教育・学習施設」がこれに該当する。)

(カ) 河川水面の利用の向上及び適正化に資する施設(6号。例えば、「公共的な水上交通のための船着場」がこれに該当する。)

(キ) 住民の生活又は事業のために設置が必要やむを得ないと認められる施設(7号。例えば、「通路又は階段」がこれに該当する。)

(ク) 周辺環境に影響を与える施設で、市街地から遠隔にあり、かつ、公園等の他の利用が阻害されない河川敷地に立地する場合に、必要最小限の規模で設置が認められる施設(8号。例えば、「グライダー練習場」がこれに該当する。)

#### カ 治水上又は利水上の基準(第8)

工作物の設置、樹木の植栽等を伴う河川敷地の占用は、治水上又は利水上の支障を生じないものでなければならず、この場合、その占用の許可は、河川法26条1項又は27条1項の許可と併せて行うものとする(1項)。

#### キ 他の者の利用との調整等についての基準(第9)

河川敷地の占用は、他の者の河川の利用を著しく妨げないものでなければならない(1項)。

#### ク 河川整備計画等との調整についての基準(第10)

河川敷地の占用は、河川整備計画その他の河川の整備、保全又は利用に係る計画が定められている場合にあつては、当該計画に沿ったものでなければならない(1項)。

#### ケ 土地利用状況、景観及び環境との調整についての基準(第11)

河川敷地の占用は、河川及びその周辺の土地利用の状況、景観その他

自然的及び社会的環境を損なわず、かつ、それらと調和したものでなければならぬ（1項）。

- (3) 平成11年8月5日付け建設省河政発第68号建設省河川局長通達「河川敷地の占用許可について」（以下「本件通達」という。）

本件通達は、本件準則第6の1号から6号まで（上記(2)のエの(ア)から(カ)まで）は「公共性又は公益性を有する者」をその性格に応じて分類して列挙したものであるとしている（記6）。

- (4) 平成6年9月22日付け建設省河治発第72号建設省河川局治水課長通達「工作物設置許可基準について」の別紙「工作物設置許可基準」（以下「本件基準」という。）

本件基準は、河川法26条1項に規定する河川区域内の土地における工作物の新築等の許可について、次のとおり規定している。

ア 趣旨（第1）

本件基準は、河川区域内における河川法26条1項の規定に基づく工作物の新築、改築又は除却（以下「工作物の設置等」という。）の許可に際して、工作物の設置位置等について河川管理上必要とされる一般的技術基準を定めるものとする。

イ 適用範囲（第2）

本件基準は、河川法6条1項に規定する河川区域のうち遊水池、湖沼（ダム湖を含む。）、高規格堤防特別区域及び樹林帯区域を除いた区域における工作物の設置等に適用する。

ウ 基本方針（第3）

工作物の設置等の許可は、当該工作物の設置等が次の各号に規定する場合に該当し、かつ、必要やむを得ないと認められる場合に行うことを基本とする。

(ア) 当該工作物の機能上、河川区域に設ける以外に方法がない場合又は河川区域に設置することがやむを得ないと認められる場合（1号）

(イ) 当該工作物の設置等により治水上又は利水上支障を生ずることがなく、かつ、他の工作物に悪影響を与えない場合（2号）

(ウ) 当該工作物の設置等により河川の自由使用を妨げない場合（3号）

(エ) 当該工作物の設置等が河川及びその周辺の土地利用の状況、景観その他自然的及び社会的環境を損なわない場合（4号）

(オ) 河川環境管理基本計画（昭和58年6月28日付け建設省河計発第5

2号建設省河川局長通達「河川環境管理基本計画の策定について」の別添「河川環境管理基本計画策定方針」に基づく河川環境管理基本計画をいう。)が定められている場合にあつては、当該工作物の設置等が当該計画に定める事項と整合性を失しない場合(5号)

## 2 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は、以下のとおりである。

- (1) 審査請求人は、令和5年8月9日付けで、処分庁に対し、一級河川B川水系B川の河川区域内の土地であるC地(以下「本件土地」という。)を住居用及び農耕用に使用するため、本件土地についての河川法24条に規定する占用の許可の申請及び本件土地に設置する「住居用小屋及び農耕地」(以下「本件工作物」という。)についての同法26条1項に規定する新築等の許可の申請(本件各許可申請)をした。

なお、本件土地は、本件告示の別表b(B川水系)に掲げられているB川についての国の直轄区間内に所在している。

(申請書、令和6年9月11日付けの審査庁の事務連絡・別紙の6の(2))

- (2) 処分庁は、令和5年10月13日付けで、審査請求人に対し、本件各許可申請は、以下のとおり、河川法24条の許可に係る審査基準である河川敷地占用許可準則(本件準則)及び同法26条1項の許可に係る審査基準である工作物設置許可基準(本件基準)に該当しないとして、本件各許可申請をいずれも不許可とする処分(本件各不許可処分)をした。

ア 本件工作物は、本件準則第7の住民の生活のために河川敷地内における設置が必要やむを得ない施設と認められるものではなく、審査請求人は、本件準則第6のただし書の占用の許可を受けることができる者に該当しない。

イ 洪水時に本件工作物が流出すると、河川管理施設又は他の工作物を破損させる原因となり、本件準則第8の治水上の支障が生じるものと判断され、本件工作物の設置及びそのための本件土地の使用は、本件準則第9の一般公衆の河川の利用を妨げることになる。

ウ B川では、B川水系河川整備計画に基づき、河川の中で洪水を安全に流下させるための治水対策を進めているから、本件土地の占用は、本件準則第10の河川整備計画に沿ったものではない。

エ 本件土地は、B川河川公園基本計画において、自然環境の保全・再生を優先させ、人の立入りを抑制するなど、利用調整を図りながら整備を

していく自然環境保全・再生ゾーンと位置付けられているから、本件土地の占有は、本件準則第11の周辺の土地の利用状況に合致せず、かつ、調和したものではない。

オ 以上のとおり、本件土地の占有は、占有の目的、河川の状況、周辺の土地の利用状況等から、河川敷地の適正な利用に資すると認められるものではない。

また、本件工作物の設置は、工作物の設置等が許可される場合である本件基準第3の「当該工作物の機能上、河川区域に設ける以外に方法がない場合又は河川区域に設置することがやむを得ないと認められる場合」に該当すると認められるものではない。

(不許可処分書)

(3) 審査請求人は、令和5年11月9日、審査庁に対し、本件各不許可処分を不服として本件審査請求をした。

(審査請求書)

(4) 審査庁は、令和6年8月28日、当審査会に対し、本件審査請求は棄却すべきであるとして諮問した。

(諮問書、諮問説明書(差し替え後のもの))

### 3 審査請求人の主張の要旨

本件各不許可処分は、以下のとおり、憲法13条及び31条に違反しているから、本件各不許可処分の取消しを求める。

- (1) 人類は、生きるためには、眠らねばならず、眠るためには、雨風を避け、夜露をしのぎ、他の動物の攻撃を防ぐ必要があり、そのためには、住居が必要となり、住居を有するためには、そのための土地が必要となる。したがって、住居を有するための土地所有権は、人類にとって最も基本的な自然権であり、憲法13条に内在した侵されることのない権利である。
- (2) 人類は、生きるためには、食わねばならず、食うためには、種をまき、苗を育て、実を収穫するための農地が必要となる。したがって、農耕をするための土地所有権も、人類にとって最も基本的な自然権であり、憲法13条に内在した侵されることのない権利である。
- (3) 住居を有するための土地所有権及び農耕をするための土地所有権は、憲法13条に内在した権利であり、地主が土地を持たない人民から金銭を受け取り、もって不労所得を得ることは、憲法27条1項の趣旨を没却せしめるから、立法府は、憲法29条2項の規定に基づき、上記の土地所有権

を調整する立法措置を講じなければならない。しかるに、立法府は、その立法措置を長年にわたって怠り続けているから、人民は、自らの判断で公共の福祉をできるだけ脅かさない場所を選択し、その場所で上記の土地使用権を行使せざるを得ない。

(4) 河川法24条及び同条の許可に係る審査基準（本件準則）並びに同法26条1項及び同条の許可に係る審査基準（本件基準）は、河川区域において住居を建設すること及び農耕をすることを全面的に禁止していないから、憲法13条に違反していない。しかし、本件土地は、審査請求人にとって、最も公共の福祉を脅かすことなく、住居を有するための土地使用権及び農耕をするための土地使用権を行使することができる場所である。それにもかかわらず、処分庁は、審査請求人に対し、代替地を指定することなく、また、本件土地で農耕をして収穫した野菜等の用途を確認するための聴聞を開くことなく、本件各不許可処分をしたから、本件各不許可処分は、憲法13条のみならず、憲法31条にも違反している。

(5) 平成18年7月21日付け農林水産省経営局構造改善課農地調整班・農業委員会班事務連絡「河川区域内において耕作の事業に供されている土地の取扱いについて」（以下「本件事務連絡」という。）によれば、河川敷地も農耕をするために使用することができる。審査請求人は、本件土地で農耕をして収穫した野菜等を自らが食するだけでなく、親から夕食等を用意してもらえない子供に提供しており、本件土地は、審査請求人によって公共の福祉のために使用されている。したがって、本件各不許可処分中、農耕をするための土地に係る部分については、明白に裁量権の逸脱がある。また、処分庁は、審査請求人に対し、本件土地で農耕をして収穫した野菜等の用途を確認するための聴聞の期日を設けていないから、本件各不許可処分は、憲法31条に違反している。

## 第2 諮問に係る審査庁の判断

1 審査庁は、審理員意見書のとおり、本件審査請求は理由がないから棄却すべきであるとしている。

2 審理員意見書の概要は、以下のとおりである。

(1) 河川法24条及び26条1項の許可に係る審査基準について

河川法24条及び26条1項の許可に係る審査基準は、同法に規定されておらず、本件準則及び本件基準が、行政手続法（平成5年法律第88号）5条に規定する申請に対する処分の審査基準とされている。

本件準則第5の1項は、占用許可の基本方針として、河川敷地の占用は、本件準則第6に規定する占用主体がその事業又は活動に必要な本件準則第7の1項に規定する占用施設について許可申請した場合で、本件準則第8から第11までの基準に該当し、かつ、河川敷地の適正な利用に資すると認められるときに許可することができるものとすると規定している。

また、本件基準第3は、工作物の設置等の許可は、当該工作物の設置等が次の各号に規定する場合に該当し、かつ、必要やむを得ないと認められる場合に行うことを基本とすると規定している。

以上を踏まえ、本件各不許可処分の是非について、以下、検討する。

## (2) 本件各不許可処分について

### ア 本件土地の占用不許可処分について

#### (ア) 本件準則第6（占用主体）について

本件準則第6の本文は、占用主体は、原則として、「公共性又は公益性を有する者」としている（本件通達の記6）が、本件準則第6のただし書は、例外として、本件準則第7の1項7号に規定する占用施設を設置することが必要やむを得ないと認められる住民、事業者等も占用の許可を受けることができるとし、同号には、「通路又は階段」、「いけす」、「採草放牧地」、「事業場等からの排水のための施設」その他の「住民の生活又は事業のために設置が必要やむを得ないと認められる施設」が規定されている。

審査請求人は、本件土地の占用の目的を「住居用及び農耕用」としており、個人として占用の許可の申請をしていると認められるから、審査請求人は、本件準則第6の本文に規定する占用主体である「公共性又は公益性を有する者」に該当しない。そして、本件準則第7の1項7号は、住民が正当な権限に基づいて既に生活又は事業を営んでいることを前提として、その生活又は事業のために必要やむを得ないと認められる施設を掲げたものと解されるから、審査請求人は、本件準則第6のただし書に規定する占用主体にも該当しない。

#### (イ) 本件準則第7（占用施設）について

本件準則第7の1項には、上記の7号のほか、1号から6号までに占用の許可の対象となる施設が規定されているが、本件工作物は、そのいずれにも該当しない（審理員は、8号に言及していない。この点について、当審査会が照会したところ、審査庁は、これは言及漏れで

あって、本件工作物は8号の施設にも該当しないから、本件工作物が本件準則第7に規定する施設に該当しないと結論は変わらないと回答し（令和6年9月17日付けの審査庁の事務連絡・別紙の回答1）、審理員の上記意見を補足した。）。

(ウ) まとめ

したがって、本件土地の占有は、本件準則第6に規定する占有主体がその事業又は活動に必要な本件準則第7に規定する占有施設について行う場合に該当しないから、本件準則第8から第11までの基準への適合状況について検討するまでもなく、本件準則第5の1項が規定する占有許可が認められる場合に該当しない。

イ 本件工作物の設置不許可処分について

本件基準第3は、工作物の設置等の許可は、当該工作物の設置等が次の各号に規定する場合に該当し、かつ、必要やむを得ないと認められる場合に行うことを基本とすると規定し、1号には、「当該工作物の機能上、河川区域に設置することがやむを得ないと認められる場合」が規定されている。

本件工作物は、「住居（住居用小屋）及び農耕地」であり、その機能上、河川区域に設置する以外に方法がないものではない。また、本件工作物の設置は、本件基準第3の2号から4号までに規定する場合に該当しない（審理員は、5号に言及していない。この点について、当審査会が照会したところ、審査庁は、これは「5号」と記載すべきところを「4号」と書き損じたものであって、本件工作物の設置は5号に規定する場合にも該当しないから、本件工作物の設置が本件基準第3に規定する場合に該当しないと結論は変わらないと回答し（令和6年9月17日付けの審査庁の事務連絡・別紙の回答2）、審理員の上記意見を補足した。）。

ウ 小括

以上のとおり、本件各不許可処分は、本件準則及び本件基準に従い適正にされたものであり、処分庁による裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められない。

(3) 審査請求人の主張について

審査請求人は、地主が所有する土地を賃貸して不労所得を獲得することは憲法27条1項及び29条2項の趣旨に反すると主張するなど、本件各不許可処分が様々な憲法の規定に違反すると主張する。一方で、審査請求

人は、河川法24条及び本件準則並びに同法26条1項及び本件基準は憲法に違反していないとした上で、本件各不許可処分は憲法13条及び31条に違反していると主張する。これらの主張を可能な限り善解すると、審査請求人は、本件各許可申請から本件各不許可処分に至るまでの手続に問題があったと主張していると解される。現に、審査請求人は、処分庁が本件各不許可処分をするに当たり代替地を指定しなかったこと及び聴聞の機会を設けなかったことに不服があるとしている。

そこで、本件各許可申請から本件各不許可処分に至るまでの手続の妥当性について、以下、検討する。

#### ア 代替地を指定しなかったことについて

河川法24条による「土地の占用の許可は、本来一般公衆の自由な使用に供されるべき公共用物である河川敷地について、特定人に対し本来の用法を越えて特別の使用権を設定するものであることから、その期間は、河川の公共用物としての目的を阻害することがないように、当該河川の状況、当該占用の目的及び態様等を考慮して必要最小限度のものとしなければならない。（中略）許可の期間が終了した時点において、それまで許可を受けていた者が従前と同じ内容の許可を受けるべき旨を河川管理者に対して主張する地位を当然に有するものではない。」とされている（河川法研究会編著「改訂3版〔逐条解説〕河川法解説」185ページ）。このように、従前より許可を受けていた者ですら、河川管理者に対して何ら主張する地位を当然に有するものではないことからしても、審査請求人のように、従前より許可を受けていなかった者は、占用許可の申請が不許可となった際に、代替地の指定を河川管理者に対して求めることができるものではないと解するべきである。

#### イ 聴聞の機会を設けなかったことについて

河川法24条及び26条1項に基づく許可の申請の審査において、許可権者が申請者から事情聴取をしなければならないという規定は見当たらない。加えて、行政手続法13条1項は、行政庁は、不利益処分をしようとする場合には、当該不利益処分の名宛人となるべき者について、意見陳述のための手続を執らなければならないと規定しているが、ここでいう不利益処分とは、「行政庁が、法令に基づき、特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分」（同法2条4号）をいい、「申請により求められた許認可等を拒否する処分その他申請に基

づき当該申請をした者を名あて人としてされる処分」は、不利益処分から除くとされている（同号ただし書のロ）。

本件各不許可処分は、河川法上の占用の許可に係るものであり、当該許可は、本来一般公衆の自由な使用に供されるべき河川区域内の土地を排他的・継続的に使用することができる特別の権利を特定の私人に付与する行政行為であるから、本来的自由に属しない特権ないし特別の能力を行政庁が私人に付与する行為である「特許」の不許可処分である。したがって、本件各不許可処分は、特定の者に義務を課し、又はその権利を制限するものではないから、行政手続法における不利益処分に該当しない。

以上によれば、本件各許可申請から本件各不許可処分に至るまでの手続に特段の瑕疵があるとは認められない。

そして、審査請求人は、その他種々主張するが、それらは、上記(2)の判断を左右するものではない。

#### (4) 結論

以上のとおり、本件審査請求は、理由がないから棄却すべきである。

### 第3 当審査会の判断

#### 1 本件諮問に至るまでの一連の手続について

(1) 一件記録によると、本件審査請求から本件諮問に至るまでの一連の手続の経過は、次のとおりである（なお、括弧内は、当該手続までの所要期間である。）。

本件審査請求の受付	: 令和5年11月9日
審理員の指名	: 令和6年3月8日 (本件審査請求の受付から約4か月)
審査請求書の副本の送付	: 同日
弁明書の受付	: 同年5月30日 (提出期限: 同月31日) (審査請求書の副本の送付から約2か月3週間)
反論書の受付	: 同年6月20日 (提出期限: 同月28日)
再反論書の提出期限	: 同年7月19日
審理員意見書の提出	: 同年8月16日
本件諮問	: 同月28日 (本件審査請求の受付から約9か月3週間)

(2) そうすると、本件では、①審査請求の受付から審理員の指名までに約4か月、②審査請求書の副本の送付から弁明書の受付までに約2か月3週間

を要した結果、審査請求の受付から諮問までに約9か月3週間に要している。しかし、上記①及び②の各手続に上記の各期間を要したことについて特段の理由があったとは認められない。特に、上記②の手続において弁明書の受付が令和6年5月30日となったのは、審理員が審査請求書の副本を送付した際に弁明書の提出期限を約2か月3週間先の同月31日と指定したからであると考えられるが、主張書面の提出期限は、約1か月先を指定するのが通常である（本件でも、反論書の提出期限及び再反論書の提出期限については、いずれも約1か月先が指定されている。）から、審理員が弁明書の提出についてのみ通常より長い期限を付与したことは相当でない。したがって、本件において、審理員の指名が迅速にされ、弁明書の提出期限が通常どおり約1か月先に指定されていたならば、審査請求の受付から諮問までの期間は、上記よりも大幅に短縮されていたものと考えられる。審査庁においては、審査請求事件の進行管理の仕方を早急に改善する必要がある。

(3) 上記(2)で指摘した点以外では、本件審査請求から本件諮問に至るまでの一連の手続に特段違法又は不当と認めるべき点はうかがわれない。

## 2 本件各不許可処分の違法性又は不当性について

### (1) 本件土地の占用不許可処分について

ア 本件準則第5（占用許可の基本方針）の1項は、河川敷地の占用は、本件準則第6に規定する占用主体がその事業又は活動に必要な本件準則第7の1項に規定する占用施設について許可の申請をした場合で、本件準則第8から第11までの基準に該当し、かつ、河川敷地の適正な利用に資すると認められるときに、許可をすることができるものとする規定している（上記第1の1の(2)のウ）。

イ そこで、河川敷地である本件土地の占用が上記アの基本方針に適合しているか否かについて検討する。

本件準則第6の本文は、占用主体は、原則として、1号から6号までに規定する者とする規定しているが、本件準則第6のただし書は、例外として、本件準則第7の1項7号に規定する占用施設を設置することが必要やむを得ないと認められる住民、事業者等及び同項8号に規定する占用施設を設置することが必要やむを得ないと認められる非営利の愛好者団体等も、それぞれ当該占用施設について占用許可を受けることができるものとする規定している（上記第1の1の(2)のエ。以下本件準則第6の本文に

規定する者を「原則的な占用主体」といい、本件準則第6のただし書に規定する者を「例外的な占用主体」という。)

これを本件についてみると、まず、本件準則第6の1号から6号までは、「公共性又は公益性を有する者」をその性格に応じて分類して列挙したものである(本件通達の記6)から、私人である審査請求人が原則的な占用主体に該当しないことは、明らかである。

次に、本件準則第7の1項7号には、占用施設として、「通路又は階段」、「いけす」、「採草放牧地」、「事業場等からの排水のための施設」その他の「住民の生活又は事業のために設置が必要やむを得ないと認められる施設」が規定されているが、審査請求人の申請に係る占用施設は、本件土地を自らの住居用及び農耕用に使用するための「住居用小屋及び農耕地」であり(上記第1の2の(1))、本件土地以外に設置することができるものであるから、本件土地に設置することが必要やむを得ない施設であるとは認められない。したがって、審査請求人の申請に係る施設は、本件準則第7の1項7号の施設に該当しない。また、本件準則第7の1項8号には、占用施設として、「グライダー練習場」、「ラジコン飛行機滑空場」その他の「周辺環境に影響を与える施設で、市街地から遠隔にあり、かつ、公園等の他の利用が阻害されない河川敷地に立地する場合に、必要最小限の規模で設置が認められる施設」が規定されているが、審査請求人の申請に係る施設は、上記のとおり、本件土地を自らの住居用及び農耕用に使用するための「住居用小屋及び農耕地」であるから、同号の施設に該当しないことも明らかである。したがって、審査請求人は、例外的な占用主体にも該当しない。

ウ そうすると、審査請求人は、原則的な占用主体にも、また、例外的な占用主体にも該当しないから、その余の点について判断するまでもなく、本件土地の占用は、本件準則第5の1項に規定する占用許可の基本方針に適合していない。

したがって、本件土地の占用許可の申請は、許可をすることができない。

## (2) 本件工作物の設置不許可処分について

本件基準第3(基本方針)は、工作物の設置等の許可は、当該工作物の設置等が1号から5号までに規定する場合に該当し、かつ、必要やむを得ないと認められる場合に行うことを基本とすると規定し、1号には「当該工作物の機能上、河川区域に設ける以外に方法がない場合又は河川区域に

設置することがやむを得ないと認められる場合」が、2号には「当該工作物の設置等により治水上又は利水上支障を生ずることがなく、かつ、他の工作物に悪影響を与えない場合」が、3号には「当該工作物の設置等により河川の自由使用を妨げない場合」が、4号には「当該工作物の設置等が河川及びその周辺の土地利用の状況、景観その他自然的及び社会的環境を損なわない場合」が、5号には「河川環境管理基本計画が定められている場合にあっては、当該工作物の設置等が当該計画に定める事項と整合性を失わない場合」が規定されている（上記第1の1の(4)のウ）。

これを本件についてみると、審査請求人の申請に係る工作物（本件工作物）は、本件土地を自らの住居用及び農耕用に使用するための「住居用小屋及び農耕地」であって、本件土地以外に設置することができるものであるから、本件工作物の設置は、本件基準第3の1号に規定する場合に該当しない。したがって、本件工作物の設置は、その余の点について判断するまでもなく、本件基準第3に規定する基本方針に適合していない。

したがって、本件工作物の設置許可の申請は、許可をすることができない。

### (3) 審査請求人の主張について

ア 審査請求人は、本件各不許可処分は憲法13条及び31条に違反していると主張する（上記第1の3）。

このうち、まず、憲法13条違反の主張は、住居を有するための土地使用権及び農耕をするための土地使用権は、人類にとって最も基本的な自然権であって、憲法13条に内在した侵されることのない権利であるから、人民は、自らの判断で公共の福祉をできるだけ脅かさない場所を選択し、その場所で上記の土地使用権を行使することができることを理由とするようである（上記第1の3の(1)から(3)まで）。しかし、これは、審査請求人の独自の憲法解釈であって、採用することができない。

次に、憲法31条違反の主張は、処分庁が本件各不許可処分をするに当たり代替地を指定しなかったこと及び聴聞の機会を設けなかったことが違法であることを理由とするようである（上記第1の3の(4)及び(5)）。そこで、以下、これらの点について検討する。

#### (ア) 代替地を指定しなかったことについて

審査請求人は、本件土地を住居用及び農耕用に使用するためとして、本件土地の占用の許可の申請及び本件工作物の設置の許可の申請（本件

各許可申請)をしているが、本件土地には、既に本件工作物が設置されており、審査請求人が平成25年度、平成29年度及び令和4年度にした本件各許可申請と同様の許可申請は、いずれも不許可とされている(弁明書に添付の位置図・写真、処分庁の決裁・供覧文書に添付の調査意見書(住居及び農耕))。すなわち、審査請求人は、権限なくして、本件工作物を設置し、本件土地を占有しているのであって、審査請求人による本件土地の占有は、法的保護の対象となるものではないから、審査請求人が本件土地の代替地の指定を求めることができる権利又は利益を有していないことは、明らかである。

(イ) 聴聞の機会を設けなかったことについて

河川法には、同法24条に規定する土地の占有の許可の申請及び同法26条1項に規定する工作物の設置の許可の申請があった場合に、河川管理者に申請者からの事情の聴取を義務付けている規定は、見当たらない。また、行政手続法には、行政庁は、不利益処分をしようとする場合には、当該不利益処分の名宛人となるべき者について、意見陳述のための手続(聴聞又は弁明の機会の付与)を執らなければならないとする規定(13条1項)があるが、ここでいう不利益処分とは、「行政庁が、法令に基づき、特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分」をいい(2条4号)、「申請により求められた許認可等を拒否する処分その他申請に基づき当該申請をした者を名あて人としてされる処分」は、不利益処分から除かれている(同号ただし書のロ)。本件各不許可処分は、行政手続法2条4号ただし書のロの処分に該当する処分であるから、意見陳述のための手続を執らなければならない不利益処分ではない。

以上によれば、処分庁が本件各不許可処分をするに当たり代替地を指定しなかったこと及び聴聞の機会を設けなかったことが違法であるとの審査請求人の主張は、いずれも採用することができない。

イ 審査請求人は、本件事務連絡が河川敷地も農耕をするために使用することができるとしているから、本件各不許可処分中、農耕をする土地に係る部分については、明白に裁量権の逸脱があるとも主張する(上記第1の3の(5))。

確かに、本件事務連絡には、「通常の耕作であれば河川管理に重大な支障を及ぼすものではなく、農地としての利用が可能です。」と記載さ

れている（記1の(2)）が、この記載は、河川区域内の土地については「河川管理上の制約」があることを前提としたものであり、この記載に先行する部分（記1の(1)）において、本件事務連絡は、「河川区域内の土地の占有については河川法第24条の許可、当該許可に基づく占有権の譲渡については同法第34条第1項の承認が必要であり、河川区域内の土地において耕作が行われる場合も、これらの許可又は承認（中略）が必要です。」と明確に記載している。すなわち、本件事務連絡は、河川区域内の土地（河川敷地）も、河川法の許可を受ければ、農耕をするために使用することができることを説明したものにすぎないのであって、農耕をする目的であれば、同法の許可を受けずに河川区域内の土地（河川敷地）を使用することができるなどとしたものではない。

したがって、審査請求人の上記主張も、採用することができない。

- (4) 上記(1)から(3)までで検討したところによれば、本件各不許可処分は、いずれも違法又は不当であるとは認められない。

### 3 まとめ

以上によれば、本件審査請求は棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第1部会

委	員	原			優
委	員	野	口	貴	公
委	員	村	田	珠	美